Current Issue Review 86-2E

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

29 January 1986
Revised 23 May 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/86-2-1990-05E

ISBN 0-660-13675-9

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-01924/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

ISSUE DEFINITION

Federal-provincial relations impact upon most of the major activities of government in Canada, and are in a state of virtually continuous evolution. Important sources of change are: the election of new governments with new political priorities and conceptions of the federal-provincial process; the social and political environment, which continuously generates new problems and issues; and accumulated experience with ever more complex intergovernmental relationships, which propels both political and institutional adjustment.

This review provides a synopsis of major developments on the federal-provincial scene dating from the election of the first Mulroney government on 4 September 1984. Recent developments are examined in the light of underlying characteristics and emerging trends in federal-provincial relations in the years prior to the accession to power of the Progressive Conservatives. It is intended that this examination will yield conclusions about current and probable directions of change in federal-provincial relations. Major issue categories included in the examination are: political institutions, the Constitution, energy, agriculture, the economy, regional development, and fiscal arrangements.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolving Framework

The existing framework of federal-provincial relations is the product of several related, and persisting, trends. The scope and scale of government has expanded steadily during this century. This has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

led governments to occupy the gap between the matters of national importance and the matters of purely local or regional significance whose intuitively obvious distinction was assumed by early federalists. Equally, the expanded performance of traditional core activities has revealed that, in practice, few local activities are entirely without larger national consequences and few of what were once seen as purely national matters are entirely unaccompanied by distinctively local significance. The result has been a tendency to replace, in practice, the hermetic constitutional division of powers envisioned by early federalists with ad hoc and continuously negotiated arrangements under which each order of government employs the means at its disposal to attempt to discharge its fundamental responsibilities as it perceives them. Under such arrangements the electorate serves as an ultimate court of appeal, while appeal to the courts is primarily an intergovernmental strategic last resort.

As the complex legislative and administrative arrangements of modern federalism have taken shape, federal-provincial relations have undergone a number of distinguishable phases. The fifties and sixties are widely described as the era of cooperative federalism, when steadily expanding resources and a broad federal-provincial consensus about priorities enabled low levels of conflict and the rapid expansion of cost-shared programs. As the modern apparatus of coordinated activity took shape, however, strains began to appear. Provincial concerns about distorted priorities imposed by federal initiatives, visible particularly in the new assertiveness of Quebec, emerged both because newly achieved policy capabilities at the provincial level enabled the development of distinctive provincial positions and because new governmental roles raised new opportunities for federal-provincial divergence. There thus emerged a second phase of federal-provincial relations - widely termed executive federalism - characterised by extensive federal-provincial interpenetration and interdependence, provincial assertiveness and growing levels of conflict. Contributing to these tensions were the financial constraints which emerged during the seventies, and the centralization of the administration of federal-provincial relations in the hands of process specialists, which tended to displace functional cooperation among

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

officials sharing disciplinary specialities with forms of jurisdictional competition.

The return to power of the Trudeau government in 1980 inaugurated a period during which many of the tensions characteristic of executive federalism erupted in overt conflict. During the early 1980s the federal government showed an increased willingness to resort to unilateral action in the absence of federal-provincial agreement, notably in the threat to patriate the Constitution and in the introduction of the National Energy Program in 1980. The early eighties also saw the application of federal financial restraint measures to provincial transfers, notably by an amendment of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act in 1984 (made without consultation of the provinces) which made federal cash contributions for health and post-secondary education subject to the "6 and 5" restraint program. During this period, also, federal concerns about the lack of visibility of federal contributions to cost-shared programs fostered a preference for the direct delivery of federal programs rather than the less visible federal funding of provincially administered programs. This shift is illustrated by the umbrella Economic and Regional Development Agreements, emphasizing coordinated planning but parallel service delivery, which replaced the General Development Agreements of the 1970s, and their emphasis on joint regional development programs. An analogous shift occurred concerning federal funds. The Canada Health Act of 1984, for example, required that the provinces provide "appropriate recognition" for federal funding of provincial health insurance programs. This Act, furthermore, illustrated a renewal of federal concern about the maintenance of national standards, and a willingness to impose financial sanctions on provinces not meeting standards formulated at the federal level.

As the Trudeau era drew to a close, a fundamental question about federal-provincial relations remained unanswered. Were the high levels of conflict of the early 1980s, and continuing controversy over such issues as the Canada Health Act, primarily an inevitable result of structural developments which had occurred during the seventies and thus, barring fundamental reforms, an indication of the probable future? Was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conflict, on the other hand, primarily the result of a temporary conjunction of singular and intractable issues, as well as conflicting political personalities and agendas? The continued attention devoted by the Trudeau administration to the possibility of major reforms of federal institutions, including the strengthening of regional representation within the federal government by means of an elected Senate, implied one response to this question. A contrasting response was apparent, both before and after the election, on the part of the Progressive Conservatives. Brian Mulroney's emphasis on the importance of a renewed political commitment to cooperation, and on the value of skills of negotiation and conciliation, as well as on the implicitly political (rather than institutional) objective of national reconciliation, suggested that the initial focus of the new government would be on the resolution of individual issues under existing arrangements rather than on attempts to alter prevailing institutional structures and practices.

B. The First Mulroney Government: September 1984-October 1988

1. The Honeymoon Phase

The initial phase in the life of the new Conservative government, lasting through 1985, saw the effects of a number of factors favouring improved federal-provincial relations. Among these were explicit federal commitment to such an improvement, the high level of political support for the new government (making it in the interests of provinces to avoid public conflict), and federal-provincial consensus on a number of previously controversial issues.

Dramatic improvements in relations occurred in the energy sector where, on 11 February 1985, an accord between the federal government and Newfoundland on offshore oil development ended years of bitter conflict and where, on 28 March, an accord with the Western provinces opened the way to the restoration of market forces in this sector, to enthusiastic Western applause. The federal government also earned approval for its diplomacy with the provinces during the third of four scheduled constitutional conferences on a native right to self-government. Federal efforts obtained

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sufficient provincial agreement to have enabled amendment but failed to enlist the support of representatives of the Inuit and status Indians. Further, if more modest, evidence of improved relations was apparent in the instituting of regular federal-provincial regional development consultations and the non-reappearance of provincial protest against penalties for extra billing in the Canada Health Act.

Conflict during this period was not entirely absent, although by the standards of the early 1980s it was both greatly moderated and more narrowly confined to specific issues. The budget brought down by the government on 23 May 1985 proposed reductions in the rate of increase of federal Established Programs Financing (E.P.F.) (health and post-secondary education) payments which became the object of sometimes heated controversy throughout the remainder of the year. Also, controversy at the First Ministers' Conference of 28-29 November over the nature of provincial involvement in free trade negotiations resulted in a vaguely-worded agreement on "the principle of full provincial participation," the meaning of which, in ensuing weeks, became the subject of public disagreement between senior federal Ministers and several premiers.

2. 1986-1988

If the 1984-85 phase of federal-provincial relations was a honeymoon, the remaining years of the first Mulroney government made up a period of inevitable normalization, if not disenchantment. Tensions over regional assistance multiplied, exacerbated by misfortunes in several sectors of the economy which spawned increased provincial demands for financial help. Declining political support for the federal Conservatives, furthermore, eroded the political clout of Ottawa at the federal-provincial bargaining table. Several major agreements were, nevertheless, achieved and, with few exceptions, individual conflicts were managed so as to avoid interference with broader cooperation.

On the constitutional front, the federal government's initial low-key attitude to the constitutional participation of Quebec was abandoned, as the political importance of the issue increased. The conciliation efforts of Prime Minister Mulroney were widely credited for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the 30 April 1987 Meech Lake Accord on constitutional amendments acceptable to Quebec, achieved despite significant previous disagreement among the provinces.

Federal generosity in the agricultural sector, notably in special assistance of $1 billion for crop year 1986 and $1.1 billion for crop year 1987 to protect farmers from the effects of aggressive foreign agricultural subsidies, contributed to harmonious relations. On the other hand, federal reluctance over major assistance to the energy sector, which faced falling prices and spiralling unemployment in 1986, provoked bitterness in Alberta. This did not moderate until the pre-election megaproject agreements of 1988 (the Husky heavy oil upgrader in Lloydminster, the $4.2 billion OSLO oil sands project and, in the East, the Hibernia offshore agreement).

In 1986 there was controversy over a federal reduction in the rate of increase of EPF payments and over provincial demands for compensatory increases in equalization payments. This was succeeded, in 1987, by conflict over a federal proposal for the integration of provincial sales taxes in a national sales tax. As of the dissolution of Parliament in 1988, conflict over the establishment of the tax base remained unresolved.

Conflict over free trade became as much interprovincial as federal-provincial during this period, with Ontario Premier David Peterson left as the agreement's sole opposing provincial leader by the end of 1987. The potential for further federal-provincial conflict remained apparent after the tabling of implementation legislation in the spring of 1988, when several provinces complained of jurisdictional intrusions.

Reaction to individual assistance decisions continued to indicate the importance of the regional development sector in federal-provincial relations. The federal government and Quebec co-signed on 31 March 1987, a $220 million interest-free loan package to ensure the continued operation and upgrading of a General Motors plant in Sainte Thérèse, Quebec; this led to Western complaints about federal favouritism of Quebec. Two other announcements were, however, more positively received. These were the 6 June 1987 announcement of the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, with a five-year budget of $1.05

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

billion for small and medium-sized business development, and the 4 August 1987 announcement of the creation of the Western Diversification Office, with a five-year budget of $1.2 billion for similar initiatives in the Western provinces.

The pre-election surge of regional development announcements included a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement (committing the federal government to $515 million in spending over the next five years) and a spate of minor initiatives. While these provided at least temporary boost to federal-provincial harmony, rivalry continued between Ontario and Quebec over the as-yet unannounced location of the Canadian space agency.

3. Overview

The first Mulroney government saw impressive achievements in the lessening of federal-provincial tensions. While these achievements testify to the positive effect of new faces at the bargaining table, renewed political will, and strategies of conciliation, they also arose because of policy orientations shared by the federal government and certain provinces on issues such as energy policy. The second half of the government's tenure saw an increase in the volatility of federal-provincial relations but federal responsiveness to provincial calls for assistance (notably in the agricultural sector) contributed to harmony. Achievements such as the Meech Lake Accord demonstrate how far federal-provincial relations had progressed from the adversarial near-paralysis of the early 1980s. The calling of the federal election for November 1988 fostered federal generosity and encouraged the provinces to rely on quiet leverage rather than public confrontation, thus favouring the maintenance of relative harmony.

C. The Second Mulroney Government

The election of a majority Conservative government on 21 November 1988 favoured a continuing federal emphasis on conciliation and conflict-resolution in federal-provincial relations. This has not, however, led to the easy reconciliation of federal and provincial interests in all areas.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The election made implementation of Canada-U.S. free trade a fait accompli, but trade-related issues retain the potential to be major sources of conflict. The possibility of disagreement between the federal government and at least some provinces over whether or not subsequent events (e.g. plant closures) can be ascribed to free trade remains considerable, as does that of conflict over the respective roles and financial responsibilities of the two levels of government in any necessary labour market adjustments. As well, a 17 April 1989 meeting between International Trade Minister John Crosbie and his provincial counterparts revealed disagreement over possible provincial involvement in soon-to-be-launched Canada-U.S. negotiations over a subsidies code. This disagreement was not resolved at a 28 November 1989 meeting of the same parties, where a proposal for provincial participation, endorsed by all provincial ministers, was rejected by Mr. Crosbie. The federal Minister continued to adhere to earlier offers limiting the provinces to a consultative role.

On 10 February 1989, Prime Minister Mulroney invited all premiers to meet in Ottawa on 27 February to discuss "economic and constitutional issues." The meeting responded to the growing impasse over the Meech Lake Constitutional Accord which had largely begun with the Manitoba government's 19 December 1988 abandonment of attempts to achieve legislative ratification. This had ostensibly been in response to the Quebec government's decision (announced the previous day) to invoke the notwithstanding clause of the Constitution and introduce legislation prohibiting the use of English on outdoor commercial signs. The February 1989 meeting resulted only in an agreement to hold continuing discussions, and the impasse over ratification of the Constitutional Accord remained unresolved.

The impasse over Meech Lake deepened substantially on 20 April 1989 when Newfoundland voters elected a Liberal majority under leader Clyde Wells, who immediately affirmed his intention to withdraw Newfoundland's support for the Accord unless changes were incorporated. The depth of Newfoundland's opposition to Meech Lake, and Manitoba's continuing advocacy of major amendments, were fully evident at the 9 and 10 November conference of first ministers in Ottawa. After a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confrontational exchange between Prime Minister Brian Mulroney and Newfoundland Premier Clyde Wells on the first day of the conference, intensive negotiations took place. They resulted only in agreement by Mr. Wells to defer the rescinding of Newfoundland's support for the accord, while the federal government undertook to carry out a round of discussions with individual provinces and to convene a first ministers' conference early in the new year, if a basis for possible agreement over the accord was found.

Discussions in late 1989 and early 1990 between Minister of State for Federal-Provincial Relations Lowell Murray and provincial ministers revealed new flexibility but little evidence of any resolution of the impasse. Meanwhile, linguistic tensions continued to rise in certain parts of the country, as the fate of the accord became tied to a broadening range of unresolved controversies and symbolic events.

On 21 March 1990, Premier Frank McKenna introduced in the New Brunswick legislature a proposed "companion resolution" intended to facilitate ratification of the Meech Lake amendments by fostering federal-provincial agreement on addressing what some provinces perceived as problems in them. Prime Minister Brian Mulroney responded, on 26 March 1990, by announcing the creation of a Special Committee of the House of Commons mandated to hear the views of Canadians on the proposals in the companion resolution, and on related issues, and to report to the House by 18 May 1990. The work of the Committee acquired new urgency when, on 6 April 1990, the Newfoundland legislature rescinded its earlier ratification of the accord.

On 17 May, the Special Committee report, containing 23 recommendations, was released. It recommended that the Meech Lake package be ratified by 23 June 1990, and included a further proposal concerning federal and provincial roles in relation to minority languages. The report also recommended amendments designed to address a range of issues, including the creation of new provinces, the recognition of aboriginal and ethnic Canadians, and the process to govern Senate reform. The contents of the report were greeted favourably by the provincial premiers, with the exception of Quebec Premier Robert Bourassa. He expressed concern that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposed amendments establishing a federal role in promoting minority languages amounted to a weakening of the Meech Lake language provisions and declared: "As long as Quebec is so poorly understood by English Canada, an accord will be extremely difficult."

As this is written, federal Minister of Federal-Provincial Relations Lowell Murray continues to explore, with the premiers, the viability of a possible federal-provincial conference which could save the Meech Lake package by agreeing on a set of companion amendments which could be ratified after the 23 June 1990 Meech Lake deadline.

A number of additional controversies are solidly entrenched on the federal-provincial agenda, many of them relating to money. The allocation of regional development spending, for example, remains consistently sensitive. There has been provincial protest over relative shares in most regions, while rivalries over specific projects, such as the site of the proposed Canadian space agency, illustrate the capacity of such issues to produce conflict. Provincial concerns over regional development spending deepened in mid-March of 1989, when the federal government, pending the release of the budget, froze negotiations over a series of regional development umbrella agreements (ERDA's) scheduled to terminate at the end of the fiscal year. Concern gave way to protest (notably from the Maritime provinces, Ontario and Manitoba) when the 27 April 1989 budget announced reductions in regional development spending.

Protest continued during June 1989, with the four Maritime premiers forming a common front on 8 June to demand a meeting with Prime Minister Mulroney over the cuts. The demand was rejected, although the prospect of one-on-one meetings was held open. A federal government commitment at the end of the month to spend $274 million under a Cooperation Program to be administered by the Atlantic Canada Opportunities Agency, and the signature of a series of regional development agreements during the summer moderated financial concerns, at least in the Atlantic region. In Manitoba, on the other hand, a 16 August statement by Premier Gary Filmon, asserted a general deterioration in relations between the federal government and the provinces, blaming a decline in federal consultation efforts and the provincial impacts of spending reductions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Adding fuel during this period to protests over regional development spending were 1% reductions in the rate of growth of federal Established Programs Financing transfers also announced in the 27 April 1989 budget. These reductions were followed, in the 20 February 1990 budget, by an announced two-year freeze on grants for health care and post-secondary education under the EPF, combined with a 5% ceiling on payments to the three most fiscally strong provinces - Ontario, British Columbia and Alberta - under the Canada Assistance Plan. Provincial reaction to the cuts ranged from the harshly negative to the resigned. While B.C. Premier William Vander Zalm described the budget as "outrageous" and B.C. Finance Minister Mel Couvelier accused the federal government of having "wimped out again" for shifting deficit problems to the provinces, Ontario Finance Minister Robert Nixon and his Atlantic Canada counterparts limited themselves to grim comments about being forced to choose between social program cuts and new tax increases.

An additional controversy concerns the financing of emergency assistance to grain growers. In response to a debt crisis exacerbated by international market conditions, federal agriculture Minister Donald Mazankowski announced at a conference of federal and provincial ministers held 29-30 March 1990 that the federal government would provide up to $500 million in assistance, on condition the funds were matched by recipient provinces. The proposal drew strongly negative reaction from premiers of producing provinces, with Saskatchewan Premier Grant Devine declaring that the federal commitment was not enough, and that Western farmers had been abandoned. As this is written, negotiations over a formula for the release of funds to farmers have not been concluded.

As the second Mulroney government proceeds, prospects for continued economic expansion, and related increases in federal revenues, have become increasingly uncertain. Federal money, which has been an important facilitator of federal-provincial harmony during recent years, is subject to new constraints while difficult issues, including regional crises in the fisheries and agriculture, remain outstanding. As well, the continuing constitutional impasse, which is fostering renewed linguistic tensions and injecting cultural resentments into a range of economic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

issues, remains a major cause of the deteriorating federal-provincial climate.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-39, Supplementary Fiscal Equalization Payments (1982-87) Act, was introduced to the House on 3 April 1985 and received Royal Assent on 26 June 1985. It provided for payments in 1985-86 to reduce the effects of the scheduled termination of existing transitional payments to Quebec, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island, and provided for a further payment to Manitoba in 1986-87.

The budget presented to the House by Finance Minister Wilson on 23 May 1985 and concurred with by the House on 3 June 1985, provided for reductions in the rate of increase of payments to the provinces under the EPF component of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

Bill C-94, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, providing for the ratification of the accord, was introduced to the House on 7 February 1986. After dying on the Order Paper when Parliament was prorogued, it was reintroduced as Bill C-6 on 10 October 1986 and received Royal Assent on 25 March 1987.

Bill C-96, which amends the Act governing federal-provincial fiscal arrangements by decreasing the rate of growth for EPF transfers, was introduced to the House on 14 February 1986 and received Royal Assent on 27 June 1986.

Bill C-44, establishing equalization arrangements for a five-year term beginning 1 April 1987, was introduced to the House on 11 March and received Royal Assent on 14 April 1987.

Bill C-75, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act, providing for implementation of the 1986 accord, was introduced to the House on 26 June 1987 and received Royal Assent on 21 July 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ratification of the Meech Lake amendments by the House of Commons was moved on 29 September 1987 and agreed to on 26 October 1987.

Bill C-103, establishing the Atlantic Canada Opportunities Agency, was introduced to the House on 18 December 1987 and received Royal Assent on 18 August 1988.

Bill C-113, establishing the Western Diversification Office, was introduced to the House on 24 February 1988, and received Royal Assent on 3 June 1988.

The 27 April 1989 federal budget, reducing both regional development spending and the rate of increase of transfers to the provinces, was introduced in the House on 27 April 1989 and was passed on 15 May 1989.

Bill C-33, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, reducing the rate of increase of specified transfers to the provinces, was introduced to the House on 27 June 1989.

The budget introduced in the House on 20 February 1990 froze EPF payments for two years and placed a 5% ceiling on CAP payments to selected provinces. It was approved on 8 March 1990.

CHRONOLOGY

The Constitution and Political Institutions

2-3 April 1985 - The third of four scheduled trilateral conferences on constitutional entrenchment of the right of native self-government barely missed obtaining agreement sufficient for further action.

26-27 March 1987 - The fourth and final scheduled conference on the constitutional entrenchment of a right of native self government resulted in no agreement.

30 April 1987 - With the Meech Lake Accord, Prime Minister Mulroney and the provincial Premiers achieved agreement on a package of draft constitutional amendments

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sufficient to obtain constitutional ratification by Quebec.

3 June 1987 - Prime Minister Mulroney and the provincial premiers agreed on the formal text of amendments, and signed the Constitutional Accord, 1987.

23 June 1987 - The Quebec National Assembly ratified the Meech Lake amendments.

23 September 1987 - The Saskatchewan legislature ratified the Meech Lake amendments.

26 October 1987 - The House of Commons ratified the Meech Lake amendments.

7 December 1987 - The Alberta legislature ratified the Meech Lake amendments.

13 May 1988 - The Prince Edward Island legislature ratified the Meech Lake amendments.

25 May 1988 - The Nova Scotia legislature ratified the Meech Lake amendments.

22 June 1988 - The Ontario legislature ratified the Meech Lake amendments.

29 June 1988 - The B.C. legislature ratified the Meech Lake amendments.

7 July 1988 - The Newfoundland legislature ratified the Meech Lake amendments.

19 December 1988 - The Meech Lake ratification debate in the Manitoba legislature was suspended, making ratification uncertain.

27 February 1989 - Prime Minister Mulroney and provincial premiers met to discuss the Meech Lake Accord and other issues, but achieved no agreement on ratification of the Accord.

20 April 1989 - Newfoundland elected a Liberal government led by Clyde Wells, who favours changes to the Constitutional Accord.

5 July 1989 - The federal government postponed a meeting of federal and provincial first ministers on the Meech Lake amendments until after the 25 September Quebec provincial election.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9-10 November 1989 - A conference of first ministers revealed persisting divergencies over the Meech Lake Accord, and produced only an agreement to continue the search for an acceptable compromise during coming months.

21 March 1990 - New Brunswick Premier Frank McKenna introduced a Meech Lake companion resolution in the New Brunswick legislature.

27 March 1990 - The House of Commons adopted a motion creating a Special Committee to study the McKenna resolution and related issues.

6 April 1990 - The Newfoundland and Labrador House of Assembly rescinded its earlier ratification of the accord.

17 May 1990 - The House of Commons Special Committee tabled a report containing 23 recommendations, prompting a flurry of intergovernmental negotiations.

Energy and Agriculture

16 February 1985 - A 68-point memorandum of agreement between the federal government and Newfoundland ended what had been bitter federal-provincial conflict over the management of offshore oil development.

28 March 1985 - The Western accord, involving B.C., Alberta, Saskatchewan and the federal government, was signed.

3 October 1986 - Prime Minister Brian Mulroney announced that $1 billion in special assistance would be provided to agricultural producers in 1987.

15 December 1987 - Prime Minister Brian Mulroney announced the Special Canadian Grains Program, which will provide producers with $1.1 billion in special assistance in 1988.

18 July 1988 - The federal and Newfoundland governments signed an agreement with five major oil companies to launch the Hibernia oil project.

2 September 1988 - Agreement was reached on the Lloydminster heavy oil upgrader project, with the federal government committing $401 million for a 31.67% share.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

24 September 1988 - The federal and Alberta governments signed an agreement with six oil companies to launch the OSLO oil sands project.

10 November 1988 - The federal government announced an $850 million (estimated) drought relief payment program, but federal and provincial funding roles remained subject to disagreement. (In the case of Ontario, this continued until early August 1989.)

20 February 1990 - Cancellation of the federal contribution to the OSLO oil sands project was announced in the federal budget.

30 March 1990 - Federal and provincial agriculture ministers completed a two-day conference without reaching agreement on a federal proposal for up to $1 billion of cost-shared aid to farmers.

The Economy and Regional Development

2 June 1986 - Provincial premiers and Prime Minister Mulroney reached a general agreement on provincial participation in free trade negotiations.

6 June 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, equipped with a five-year budget of $1.05 billion in new regional development money.

4 August 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Western Diversification Office, furnished with a five-year budget of $1.2 billion in new regional development money.

2 February 1988 - British Columbia unilaterally withdrew from its federal-provincial Economic and Regional Development Agreement.

9 June 1988 - Prime Minister Mulroney and Quebec Premier Robert Bourassa signed a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement.

17 April 1989 - A meeting of federal and provincial trade ministers resulted in conflict over provincial participation in Canada-U.S. subsidy code negotiations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fiscal Arrangements and Tax Reform

23 May 1985 - The federal budget announced reductions in the rate of increase of payments under the EPF. Provincial outcry ensued.

11 March 1987 - Legislation renewing equalization arrangements was tabled in the House (See "Parliamentary Action"), while it was announced that the return of $270 million overpaid to the provinces would not be sought.

27 April 1989 - The federal budget announced reductions in regional development spending and in the rate of increase in payments under the EPF arrangements. Provincial outcry ensued.

8 August 1989 - The federal government's release of details of the proposed national sales tax prompted widespread provincial protest.

9-10 November 1989 - A federal-provincial first ministers' conference saw unified provincial protest in the face of the federal government's continued determination to implement the Goods and Services Tax.

20 February 1990 - The federal budget announced a two-year freeze on EPF payments, and ceilings on other transfers to selected provinces, prompting provincial protest.

SELECTED REFERENCES

Cairns, Alan C. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Discussion Paper No. 5. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Toronto, 1979.

Canada, House of Commons, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Fiscal Federalism in Canada. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1981.

Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Report (esp. Vol. III). Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985.

Doerr, Audrey D. The Machinery of Government in Canada. Methuen, Toronto, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kernaghan, Kenneth, Ed. Public Administration in Canada: Selected Readings. Methuen, Toronto, 1985.

Quebec. Draft Agreement on the Constitution: Proposals by the Government of Quebec, May 1985.

Simeon, Richard. Division of Powers and Public Policy. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Simeon, Richard. Intergovernmental Relations. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. Third Ed. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980.

Thorburn, Hugh G. Interest Groups in the Canadian Federal System. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Bulletin d'actualité 86-2F

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 29 janvier 1986
Révisé le 23 mai 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/86-2-1990-05F

ISBN 0-660-93030-7

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

DÉFINITION DU SUJET

Les relations fédérales-provinciales influent sur la plupart des grandes activités du gouvernement au Canada et elles sont en évolution quasi constante. Ces changements trouvent principalement leur source dans l'élection de nouveaux gouvernements qui ont des priorités politiques nouvelles et une conception neuve du fédéralisme, dans l'environnement social et politique, qui suscite constamment de nouveaux problèmes et de nouvelles questions, et dans l'expérience de relations intergouvernementales de plus en plus complexes, qui requiert des ajustements sur le plan des politiques et des institutions.

Le présent bulletin est un résumé des principaux événements survenus sur la scène fédérale-provinciale depuis l'élection du gouvernement Mulroney le 4 septembre 1984. Ces faits récents sont analysés à la lumière des caractéristiques principales et des tendances des relations fédérales-provinciales au cours des années qui ont précédé l'accession au pouvoir des Progressistes conservateurs. Ce survol devrait permettre de tirer des conclusions au sujet des orientations actuelles et probables de l'évolution des relations fédérales-provinciales. Les principaux sujets abordés sont les institutions politiques, la Constitution, l'énergie, l'agriculture, l'économie, le développement régional et les accords fiscaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution du contexte

Le cadre actuel des relations fédérales-provinciales est le résultat de plusieurs tendances connexes et durables. La portée et l'ampleur du rôle de l'État se sont constamment accrues au cours de ce siècle, ce qui a amené les gouvernements à s'approprier les zones d'ombre entre les domaines d'importance nationale et ceux d'intérêt purement local ou régional, dont la distinction évidente avait été présumée, de façon tout intuitive, par les premiers fédéralistes. En outre, l'expansion des activités traditionnelles de base a révélé que, dans la pratique, peu d'activités locales n'ont aucune conséquence sur le plan national, et rares sont les questions autrefois considérées comme purement nationales qui n'aient une incidence locale. Il en est résulté une tendance à remplacer, dans la pratique, le partage constitutionnel hermétique des compétences conçu par les premiers fédéralistes par des arrangements circonstanciels et constamment renégociés, qui permettent à chaque ordre de gouvernement d'utiliser les moyens à sa disposition pour exercer ses responsabilités fondamentales, comme il les conçoit. Dans ce modèle, l'électorat joue le rôle de cour d'appel ultime, les tribunaux constituant essentiellement le dernier recours stratégique des gouvernements.

Pendant que prenaient forme les arrangements législatifs et administratifs complexes caractérisant le fédéralisme moderne, les relations fédérales-provinciales ont traversé plusieurs phases distinctes. Les années 50 et 60 sont généralement connues comme l'ère du fédéralisme de coopération, période pendant laquelle l'augmentation constante des ressources et un consensus fédéral-provincial général en matière de priorités ont permis de limiter les différends au minimum et de favoriser l'expansion rapide des programmes à frais partagés. Toutefois, à mesure que prenait forme l'appareil moderne de coordination des activités, des tensions sont apparues. Les craintes des provinces au sujet des priorités faussées imposées par les initiatives fédérales se sont manifestées en particulier par l'affirmation nouvelle du Québec; elles ont vu le jour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parce que les nouveaux moyens dont disposaient les provinces leur permettaient d'adopter des politiques distinctes et parce que de nouveaux rôles suscitaient de nouveaux sujets de divergence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les relations fédérales-provinciales entrèrent de ce fait dans une seconde phase, généralement appelée fédéralisme de concertation, caractérisée par une interpénétration et une interdépendance poussées des deux ordres de gouvernement, par la volonté d'affirmation des provinces et par une intensification des conflits. Les restrictions financières des années 70 et la centralisation de l'administration des relations fédérales-provinciales dans les mains de spécialistes ont contribué à créer ces tensions et ont eu pour effet de substituer la concurrence en matière de compétence à la coopération entre les fonctionnaires dans des domaines communs.

Le retour au pouvoir du gouvernement Trudeau en 1980 a inauguré une période au cours de laquelle un grand nombre des tensions propres au fédéralisme de concertation ont pris la forme de conflits ouverts. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a de plus en plus manifesté une propension à l'intervention unilatérale sans accord fédéral-provincial, notamment lorsqu'il a menacé de rapatrier la constitution et qu'il a mis en place le Programme énergétique national en 1980. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions financières aux transferts aux provinces, notamment en modifiant, en 1984, la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis, sans consultation des provinces, afin d'assujettir l'aide financière fédérale dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire au programme de restrictions des "6 et 5 p. 100". Toujours au cours de cette période, le gouvernement fédéral, préoccupé par le manque de visibilité des contributions fédérales aux programmes à frais partagés, a été porté à mettre en oeuvre lui-même ses propres programmes plutôt qu'à financer dans l'ombre les programmes administrés par les provinces. Ce revirement est illustré par la conclusion d'Accords globaux de développement économique et régional, favorisant la planification coordonnée mais prévoyant des mécanismes d'exécution parallèles, qui remplacent les Accords généraux de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

développement des années 70, axés sur des programmes conjoints de développement régional. Un retournement semblable est survenu dans le cas du financement fédéral. La Loi canadienne sur la santé de 1984, par exemple, exigeait de la part des provinces la reconnaissance du financement fédéral des programmes d'assurance-maladie provinciaux. En outre, cette loi manifestait un souci renouvelé du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales, et la volonté d'imposer des sanctions financières aux provinces qui ne respecteraient pas les normes établies à l'échelon fédéral.

Lorsque l'ère Trudeau a pris fin, une question fondamentale concernant les relations fédérales-provinciales est demeurée sans réponse. Les graves conflits du début des années 80 et la controverse persistante sur, entre autres, la Loi canadienne sur la santé, étaient-ils le résultat inévitable de l'évolution survenue au cours des années 70 et, faisant ainsi obstacle à des réformes fondamentales, indiquaient-ils ce que serait probablement l'avenir? Par ailleurs, les conflits étaient-ils principalement attribuables au fait que nous étions aux prises à ce moment-là avec des questions fort délicates et ardues et que, par ailleurs, nous avions affaire à des dirigeants aux vues et aux intérêts diamétralement opposés? L'intérêt soutenu accordé par le gouvernement Trudeau à la possibilité de réformes majeures des institutions fédérales, y compris le renforcement de la représentation des régions au sein du gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'un Sénat élu, répond en partie à cette question. Les Progressistes conservateurs ont fait valoir un point de vue différent, tant avant qu'après les élections. Brian Mulroney a mis l'accent sur le renouvellement d'un engagement politique envers la coopération, sur la valeur des capacités de négociation et de conciliation, ainsi que sur l'objectif de réconciliation nationale, implicitement politique plutôt qu'institutionnel; on pouvait en déduire que le nouveau gouvernement s'attacherait d'abord à régler des questions particulières dans le cadre des accords existants, plutôt qu'à modifier les structures et les procédures établies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le premier gouvernement Mulroney: de septembre 1984 à octobre 1988

1. La lune de miel

Au cours de la première phase du règne du nouveau gouvernement conservateur, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1985, un certain nombre de facteurs ont favorisé l'amélioration des relations fédérales-provinciales. Parmi eux, mentionnons l'engagement explicite pris par le gouvernement fédéral à cet égard, la popularité du nouveau gouvernement (d'où l'intérêt des provinces à éviter tout conflit public) et le consensus fédéral-provincial sur un certain nombre de questions naguère controversées.

Les relations dans le secteur de l'énergie se sont considérablement améliorées; en effet, le 11 février 1985, un accord entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve sur la mise en valeur du pétrole sous-marin a mis fin à des années d'amers conflits tandis que le 28 mars, un autre accord, conclu avec les provinces de l'Ouest, a ouvert la voie au rétablissement des forces du marché dans le secteur de l'énergie, suscitant l'enthousiasme dans l'Ouest du pays. La diplomatie dont le gouvernement fédéral a fait preuve au cours de la troisième des quatre conférences constitutionnelles prévues pour examiner la question du droit des autochtones à l'autonomie politique a également été digne d'approbation: il a réussi à obtenir l'accord d'un nombre suffisant de provinces pour modifier la Constitution, sans toutefois rallier les représentants des Inuit et des Indiens inscrits. En outre, l'amorce des consultations fédérales-provinciales régulières sur le développement régional et le fait que les provinces ont cessé de contester les dispositions de la Loi canadienne sur la santé prévoyant des peines relatives à la surfacturation témoignent aussi, quoique de façon plus modeste, de l'amélioration des relations.

Sans avoir complètement disparu, les conflits, par rapport à ce qu'ils étaient au début des années 80, ont été beaucoup plus modérés et se sont davantage limités à des questions particulières. Le budget déposé par le gouvernement le 23 mai 1985, qui proposait une réduction du taux d'accroissement des versements au titre du financement fédéral des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

programmes établis (en matière de santé et d'enseignement postsecondaire) a cependant fait l'objet de controverses parfois très vives tout le reste de l'année. De plus, la conférence des premiers ministres tenue les 28 et 29 novembre, le débat sur la nature de la participation provinciale aux négociations relatives au libre-échange a abouti à un vague accord sur le principe de la pleine participation provinciale, dont le sens a fait l'objet d'une mésentente publique, dans les semaines qui ont suivi, entre des ministres fédéraux de premier plan et plusieurs premiers ministres.

2. La période de 1986 à 1988

Si les années 1984 et 1985 ont été une période de lune de miel dans les relations fédérales-provinciales, les trois dernières années du premier gouvernement Mulroney ont été la période de l'inévitable retour à la normale, voire du désenchantement. Les tensions au chapitre de l'aide régionale se sont multipliées, d'autant plus que des difficultés dans plusieurs secteurs de l'économie ont amené les provinces à demander une aide financière plus considérable au gouvernement fédéral. La baisse du soutien politique dont jouissaient les Conservateurs fédéraux a en outre effrité le poids politique qu'Ottawa avait à la table des négociations fédérales-provinciales. Plusieurs accords importants ont quand même été conclus et, à quelques exceptions près, on a pu éviter que les conflits personnels ne nuisent à la coopération à plus vaste échelle.

Dans le dossier constitutionnel, le gouvernement fédéral s'est départi de l'attitude discrète dont il avait d'abord fait preuve au sujet de l'adhésion du Québec à la Constitution, la question revêtant une importance croissante sur le plan politique. C'est aux efforts de conciliation du premier ministre Mulroney qu'on a généralement attribué la conclusion, le 30 avril 1987, de l'Accord constitutionnel du lac Meech, qui prévoyait des amendements constitutionnels acceptables pour le Québec, en dépit des désaccords profonds qui existaient auparavant entre les provinces à ce sujet.

La générosité du gouvernement fédéral dans le secteur de l'agriculture a contribué à rendre les relations avec les provinces plus harmonieuses, notamment l'aide spéciale de 1 milliard de dollars consentie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pour la campagne agricole de 1986 et celle de 1,1 milliard accordée pour la campagne de 1987 en vue de protéger les agriculteurs contre les effets des subventions massives versées par les pays étrangers. En revanche, l'hésitation du gouvernement fédéral à offrir une aide importante dans le secteur de l'énergie, menacé par la chute des prix et la hausse effrénée du chômage en 1986, a soulevé en Alberta une animosité qui ne s'est tempérée que lorsque le gouvernement fédéral a pris des engagements, à la veille des élections générales de 1988, à l'égard de mégaprojets (le projet Husky de valorisation du pétrole lourd à Lloydminster, le projet OSLO d'exploitation des sables bitumineux, d'une valeur de 4,2 milliards de dollars, et, dans l'Est, le projet Hibernia).

En 1986, une controverse a entouré la réduction par le gouvernement fédéral du taux d'augmentation des paiements versés dans le cadre du financement des programmes établis (FPE) et la demande par les provinces d'une augmentation correspondante des paiements de péréquation. Le désaccord a continué de régner en 1987 au sujet de la proposition du gouvernement fédéral d'intégrer les taxes de vente provinciales à une taxe de vente nationale. Au moment de la dissolution du Parlement en 1988, le conflit persistait toujours au sujet de l'établissement de l'assiette fiscale.

Durant cette période, les divergences au sujet du libre-échange en sont venues à opposer les provinces tant au gouvernement fédéral que les unes aux autres; à la fin de 1987, le premier ministre de l'Ontario, M. David Peterson, demeurait le seul opposant à l'Accord. Pourtant, la menace d'un conflit fédéral-provincial pesait encore après le dépôt de la loi fédérale de mise en oeuvre de l'Accord, au printemps de 1988, plusieurs premiers ministres provinciaux y voyant une forme d'ingérence dans des domaines de compétence provinciale.

À différentes occasions, l'aide fédérale en matière de développement régional a suscité des réactions qui ont révélé combien ce secteur continue d'influer sur les relations fédérales-provinciales. Le 31 mars 1987, Ottawa et Québec ont signé une entente relative à des prêts sans intérêt de 220 millions de dollars pour le maintien et la modernisation de l'usine de la General Motors à Sainte-Thérèse (Québec);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les provinces de l'Ouest ont aussitôt accusé le gouvernement fédéral de favoritisme à l'endroit du Québec. Par contre, deux autres annonces ont reçu meilleur accueil; le 6 juin 1987, on a annoncé la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars pour le développement de la petite et moyenne entreprise, et, le 4 août 1987, la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget de 1,2 milliard pour des initiatives semblables dans les provinces de l'Ouest.

La période pré-électorale a été marquée par une vague d'annonces concernant le développement régional, dont la signature d'une nouvelle Entente de développement économique et régional entre le Canada et le Québec (aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engagera des dépenses de 515 millions de dollars dans les cinq prochaines années), des mégaprojets dans le secteur de l'énergie et une foule de projets plus modestes. Si ces initiatives ont favorisé, au moins temporairement, l'harmonie des relations fédérales-provinciales, le Québec et l'Ontario ont continué à se disputer l'agence spatiale canadienne, dont l'emplacement n'a pas encore été annoncé.

3. Vue d'ensemble

On a pu constater, sous le premier gouvernement Mulroney, un relâchement impressionnant des tensions fédérales-provinciales. Certes, les progrès observés sont à mettre au compte de la présence de nouveaux visages à la table de négociation, d'une volonté politique renouvelée et de stratégies de conciliation, mais ils découlaient aussi d'orientations politiques communes au gouvernement fédéral et à certaines provinces, par exemple au chapitre de l'énergie. Dans la deuxième moitié de ce mandat, les relations fédérales-provinciales sont devenues plus fragiles mais la volonté du gouvernement fédéral de répondre aux appels à l'aide des provinces (notamment dans le secteur de l'agriculture) a favorisé l'harmonie. Des réalisations comme l'Accord constitutionnel du lac Meech montrent combien les relations fédérales-provinciales ont progressé depuis le début des années 80, lorsque le climat de confrontation menait à l'impasse presque complète. Le déclenchement des élections fédérales de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1988 a attisé la générosité fédérale et encouragé les provinces à exercer des pressions discrètes plutôt qu'à rechercher les affrontements ouverts, ce qui a contribué au maintien d'une relative harmonie.

C. Le deuxième mandat du gouvernement Mulroney

Fort d'une majorité à l'élection du 21 novembre 1988, le gouvernement conservateur a continué de mettre l'accent sur la consultation et la résolution des conflits dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Cependant, les intérêts du gouvernement fédéral et des provinces n'en n'ont pas pour autant été facilement conciliés dans tous les secteurs.

L'élection a fait de la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis un fait accompli, mais les questions commerciales risquent de constituer encore une source majeure de conflits. Il demeure très possible que le gouvernement fédéral et au moins certaines provinces interprètent différemment certains événements à venir (comme des fermetures d'usine), y voyant ou non des conséquences du libre-échange. Il faut aussi s'attendre à ce que cette question soit source de conflits quand les provinces et le gouvernement fédéral voudront départager leurs responsabilités financières et leurs rôles respectifs quant aux éventuelles mesures d'adaptation nécessaires sur le marché du travail. Lorsqu'ils se sont réunis le 17 avril 1989, le ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, et ses homologues provinciaux ne sont pas parvenus à s'entendre sur la participation éventuelle des provinces aux prochaines négociations canado-américaines concernant un code des subventions. Nouvel échec le 28 novembre 1989 à l'occasion d'une réunion des mêmes parties, alors qu'une proposition de participation des provinces, à laquelle souscrivaient tous les ministres provinciaux, a essuyé un refus de la part de M. Crosbie. Le ministre fédéral s'en tient aux offres antérieures qui confinent les provinces à un rôle consultatif.

Le 10 février 1989, le premier ministre Mulroney a invité tous ses homologues provinciaux à se réunir à Ottawa le 27 février pour discuter de questions économiques et constitutionnelles. La réunion

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faisait suite à l'impasse de plus en plus grande à laquelle menait l'Accord constitutionnel du lac Meech et qu'avait créée en grande partie la décision du Manitoba, le 19 décembre 1988, d'abandonner ses efforts en vue de le ratifier. La province agissait officiellement en réaction à l'annonce faite la veille par le gouvernement du Québec de son intention d'invoquer la clause dérogatoire de la Constitution pour faire adopter une loi interdisant l'usage de l'anglais sur les affiches situées à l'extérieur des commerces. Les participants à la conférence de février 1989 n'ont pu que convenir de poursuivre les discussions sans avoir réussi à sortir de l'impasse au sujet de la ratification de l'Accord.

L'impasse au sujet de l'Accord s'est en outre aggravée considérablement, le 20 avril 1989, avec l'élection à Terre-Neuve d'un gouvernement majoritaire libéral dirigé par Clyde Wells, qui a immédiatement annoncé son intention de retirer l'appui de Terre-Neuve à l'Accord si celui-ci n'était pas modifié. L'opposition farouche de Terre-Neuve à l'Accord du lac Meech et la fermeté du Manitoba relativement aux modifications importantes qu'il réclame sont ressorties clairement lors de la Conférence des premiers ministres qui s'est tenue les 9 et 10 novembre derniers, à Ottawa. Après que le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, et son homologue de Terre-Neuve, Clyde Wells, eurent eu, le premier jour de la Conférence, un échange qui tenait de l'affrontement, les participants se sont livrés à des négociations intensives à l'issue desquelles le premier ministre Wells a accepté de ne pas retirer tout de suite son appui à l'Accord, tandis que le gouvernement fédéral s'est engagé à entamer de nouveaux pourparlers avec chaque province et à convoquer une conférence des premiers ministres au début de la nouvelle année, s'il semblait exister un terrain d'entente à propos de l'Accord.

Des discussions à la fin de 1989 et au début de 1990, entre le ministre d'État aux relations fédérales-provinciales, Lowell Murray, et les ministres provinciaux donnent des signes d'un nouvel assouplissement, mais jusqu'à maintenant, il y a peu de chances que le conflit se règle. Entre-temps, les tensions linguistiques s'intensifient dans certaines régions du pays, le sort de l'accord dépendant d'un éventail sans cesse plus large de controverses non résolues et d'événements symboliques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 21 mars 1990, le Premier ministre Frank McKenna a déposé à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick un projet de "résolution d'accompagnement" visant à faciliter la ratification de modifications à l'Accord du lac Meech en amenant les gouvernements fédéral et provinciaux à s'entendre pour essayer de régler ce que certaines provinces considéraient comme des problèmes. Le 26 mars 1990, le Premier ministre Brian Mulrony a répondu en annonçant la création d'un comité spécial de la Chambre des communes mandaté pour entendre les points de vue des Canadiens sur les propositions contenues dans la résolution d'accompagnement et sur les questions connnexes, et faire rapport à la Chambre le 18 mai 1990. Les travaux du Comité ont acquis un nouveau caractère d'urgence le 6 avril 1990, alors que l'Assemblée législative de Terre-Neuve a rescindé sa ratification antérieure de l'Accord.

Le 17 mai, le Comité spécial a publié son rapport qui contient 23 recommandations. Le document recommande la ratification de l'Accord du lac Meech dans son ensemble le 23 juin 1990, mais il ajoute une proposition qui réserve un rôle aux gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de minorités linguistiques. Le rapport recommande également d'autres modifications qui visent à régler diverses questions, notamment la création de nouvelles provinces, la reconnaissance des Canadiens d'origines autochtone et ethnique et le processus de réforme du Sénat. Tous les premiers ministres provinciaux ont bien accueilli le rapport, sauf le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa. Ce dernier a dit craindre que les modifications proposées en vue de permettre au gouvernement fédéral de promouvoir les minorités linguistiques n'affaiblissent les dispositions linguistiques de l'Acocrd du lac Meech. Il a déclaré: "Tant que le Québec ne sera pas mieux compris par le Canada anglais, il sera extrêmement difficile de conclure un accord".

À l'heure actuelle, le ministre fédéral des Relations fédérales-provinciales, M. Lowell Murray, étudie toujours avec les premiers ministres provinciaux l'utilité d'une conférence fédérale-provinciale en vue de sauver l'Accord du lac Meech. La conférence pourrait permettre de s'entendre sur des modifications d'accompagnement qui seraient ratifiées

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avant le 23 juin 1990, date limite de la ratification de l'Accord du lac Meech.

Il existe de nombreuses autres questions controversées qu'il semble impossible de rayer de l'ordre du jour fédéral-provincial, dont bon nombre de nature financière. fédéral s'est montré ferme dans son intention de mettre en application la nouvelle taxe. Les dépenses engagées dans le développement régional, par exemple, chatouillent toujours les susceptibilités. Les provinces ont protesté contre la répartition des fonds engagés dans la plupart des régions, et les rivalités que suscitent certains projets, comme le choix de l'emplacement de l'agence spatiale canadienne, montrent à quel point ces questions peuvent entraîner des conflits. À la mi-mars 1989, les provinces ont vu se préciser leurs craintes concernant le financement du développement régional, lorsque le gouvernement fédéral a suspendu, en attendant le dépôt du budget, les négociations sur une série d'ententes-cadres de développement régional (EDER) devant se terminer à la fin de l'exercice. Les appréhensions ont cédé la place aux protestations (notamment des provinces Maritimes, de l'Ontario et du Manitoba) quand le gouvernement a annoncé, dans son budget du 27 avril 1989, une baisse des dépenses engagées pour le développement régional.

Les protestations se sont poursuivies lorsque les quatre premiers ministres des provinces Maritimes se sont concertés pour exiger, le 8 juin 1989, que le premier ministre Mulroney les rencontre pour discuter des réductions. Leur requête a été refusée, mais le premier ministre du Canada n'a pas écarté la possibilité de les rencontrer un à un. À la fin du mois, l'engagement pris par le gouvernement fédéral de débourser 274 millions de dollars dans le cadre d'un programme de coopération administré par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et, durant l'été, la signature d'une série d'accords de développement régional ont atténué les préoccupations financières des provinces, du moins celles de la région de l'Atlantique. En revanche, le 16 août, le premier ministre du Manitoba, M. Gary Filmon, a déclaré que les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces s'étaient détériorées, à cause de la diminution des efforts de consultation du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral et de l'incidence des réductions de dépenses sur les provinces.

Des réductions de 1 p. 100 du taux de croissance des transferts aux provinces, dans le cadre du financement des programmes établis, également annoncées dans le budget du 27 avril 1989, sont venues alimenter les critiques formulées au cours de cette période au sujet des dépenses consacrées au développement régional. Ces baisses ont été suivies, dans le budget du 20 février 1990, d'un gel de deux ans des subventions destinées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis ainsi que par l'imposition d'un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés aux trois provinces les plus riches, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, au titre du Régime d'assistance publique du Canada. La réaction des provinces à ces compressions est tantôt très négative tantôt résignée. Le premier ministre de la Colombie-Britannique, William Vander Zalm, a qualifié le budget de "monstruosité" alors que le ministre des Finances de la même province, M. Mel Couvelier, a accusé le gouvernement fédéral de s'être de nouveau défilé en rejetant sur le dos des provinces les problèmes du déficit. Le Trésorier de l'Ontario, M. Robert Nixon, et ses homologues de la région de l'Altantique se sont contentés de faire de sombres observations au sujet du fait qu'on les obligeait à choisir entre des compressions dans les programmes sociaux ou de nouvelles hausses de d'impôts.

Une controverse additionnelle concerne le financement de l'aide d'urgence aux producteurs de grain. En réponse à la crise de l'endettement aggravée par l'état des marchés internationaux, le ministre fédéral de l'Agriculture, M. Donald Mazankowski, a annoncé à la Conférence des ministres fédéral et provinciaux qui a eu lieu les 29 et 30 mars 1990, que le gouvernement fédéral accorderait une aide de 500 millions de dollars, à condition que les provinces bénéficiaires versent un montant équivalent. La proposition a soulevé une réaction très négative de la part des premiers ministres des provinces productrices, et le premier ministre ministre de la Saskatchewan, M. Grant Devine, a déclaré que l'offre fédérale était insuffisante et qu'on a abandonné les agriculteurs de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest. À l'heure actuelle, les négociations en vue de définir une formule pour libérer les fonds dont les agriculteurs ont besoin se poursuivent toujours.

Au moment où le gouvernement Mulroney poursuit son deuxième mandat, on se demande de plus en plus si l'expansion économique se maintiendra et si elle continuera de faire augmenter les recettes de l'État. Les fonds fédéraux, qui ont été un important facteur d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales ces dernières années, font l'objet de nouvelles compressions alors que les questions litigieuses, y compris les crises régionales dans les domaines des pêches et de l'agriculture, restent à régler. En outre, l'impasse constitutionnelle, qui contribue à relancer les tensions linguistiques et qui entraîne un débordement du ressentiment culturel sur toute une gamme de questions économiques, demeure une cause majeure de détérioration des relations fédérales-provinciales.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-39, Loi sur les paiements de péréquation supplémentaires (1982-1987), a été présenté à la Chambre le 3 avril 1985 et a reçu la sanction royale le 26 juin suivant. Il prévoyait des paiements en 1985-1986 pour réduire l'effet de la suppression prévue des paiements provisoires au Québec, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'un autre paiement au Manitoba en 1986-1987.

Le budget présenté à la Chambre par le ministre des Finances, Michael Wilson, le 23 mai 1985 et adopté par la Chambre le 3 juin suivant prévoyait des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis versés aux provinces en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Le projet de loi C-94, Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve, a été présenté à la Chambre le 7 février

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1986. Il est resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement, mais il a été déposé de nouveau (projet de loi C-6) le 10 octobre 1986 et a reçu la sanction royale le 25 mars 1987.

Le projet de loi C-96, qui modifiait la Loi de 1977 sur les accords fiscaux en réduisant le taux de croissance des paiements de transfert au titre du FPE, a été présenté à la Chambre le 14 février 1986 et a reçu la sanction royale le 27 juin 1986.

Le projet de loi C-44, qui prévoyait des accords de péréquation pour cinq ans à partir du 1er avril 1987, a été présenté à la Chambre le 11 mars 1987 et a reçu la sanction royale le 14 avril 1987.

Le projet de loi C-75, Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Ecosse sur les hydrocarbures extracôtiers, qui prévoyait la mise en oeuvre de l'accord intervenu en 1986, a été présenté à la Chambre des communes le 26 juin 1987. Il a reçu la sanction royale le 21 juillet 1988.

La ratification par la Chambre des communes des modifications constitutionnelles négociées au lac Meech a été proposée le 29 septembre 1987 et adoptée le 26 octobre suivant.

Le projet de loi C-103, portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a été déposé à la Chambre le 18 décembre 1987. Il a reçu la sanction royale le 18 août 1988.

Le projet de loi C-113, établissant le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest canadien, a été déposé à la Chambre des communes le 24 février 1988. Il a reçu la sanction royale le 3 juin 1988.

Le budget fédéral du 27 avril, qui prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 avril 1989 et a été adopté le 15 mai 1989.

Le projet de loi C-33, qui modifierait la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé de façon à réduire le taux d'augmentation de certains transferts aux provinces, a été déposé à la Chambre le 27 juin 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le budget présenté à la Chambre des communes le 20 février 1990 a gelé les paiements au titre du FPE pour deux ans, et imposé un plafond de 5 p. 100 à l'augmentation des paiements versés à certaines provinces au titre du RAPC. Le budget a été approuvé le 8 mars 1990.

CHRONOLOGIE

La Constitution et les institutions politiques

2-3 avril 1985 - La troisième de quatre conférences trilatérales sur l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale se termine sans qu'on parvienne au consensus permettant d'aller de l'avant.

25-27 mars 1987 - La dernière des quatre conférences prévues au sujet de l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale n'aboutit à aucun accord.

30 avril 1987 - Avec l'Accord du lac Meech, le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur un ensemble de projets de modifications constitutionnelles grâce auxquelles le Québec adhérerait à la Constitution.

3 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur le texte officiel des modifications et signent l'Accord constitutionnel de 1987.

23 juin 1987 - L'Assemblée nationale du Québec ratifie l'Accord du lac Meech.

23 septembre 1987 - L'Assemblée législative de la Saskatchewan ratifie l'Accord du lac Meech.

26 octobre 1987 - La Chambre des communes ratifie l'Accord du lac Meech.

7 décembre 1987 - L'Assemblée législative de l'Alberta ratifie les modifications du lac Meech.

13 mai 1988 - L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard ratifie les modifications du lac Meech.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

25 mai 1988 - L'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse ratifie les modifications du lac Meech.

22 juin 1988 - L'Assemblée législative de l'Ontario ratifie les modifications du lac Meech.

29 juin 1988 - L'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ratifie les modifications du lac Meech.

7 juillet 1988 - L'Assemblée législative de Terre-Neuve ratifie les modifications du lac Meech.

19 décembre 1989 - Le débat sur l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba est suspendu, ce qui compromet la ratification de l'Accord.

27 février 1989 - Le premier ministre Mulroney et ses homologues provinciaux se réunissent pour discuter de l'Accord du lac Meech et d'autres questions, sans parvenir à s'entendre sur la ratification de l'Accord.

20 avril 1989 - Les Terre-Neuviens élisent un gouvernement libéral dirigé par Clyde Wells, qui préconise des modifications à l'Accord constitutionnel.

5 juillet 1989 - Le gouvernement fédéral reporte après les élections générales du 25 septembre au Québec la rencontre des premiers ministres fédéral et provinciaux où il doit être question de modifications à l'Accord du lac Meech.

9 et 10 novembre 1989 - La Conférence des premiers ministres fait ressortir les divergences de vues qui subsistent au sujet de l'Accord du lac Meech. Les participants conviennent uniquement de continuer à chercher un compromis acceptable au cours des mois à venir.

21 mars 1990 - Le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Frank McKenna, dépose une résolution d'accompagnement de l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

27 mars 1990 - La Chambre des communes adopte une motion créant un comité spécial chargé d'étudier la résolution McKenna et les questions connexes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6 avril 1990 - L'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador rescinde sa ratification antérieure de l'Accord.

17 mai 1990 - Le Comité spécial de la Chambre des communes dépose un rapport contenant 23 recommandations. Le document provoque aussitôt une poussée de négociations entre gouvernements.

L'énergie et l'agriculture

16 février 1985 - Un protocole d'entente en 68 points entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve met fin à un conflit acerbe entre les deux gouvernements au sujet de la gestion de la mise en valeur des ressources pétrolières extracôtières.

28 mars 1985 - Signature de l'accord de l'Ouest par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral.

3 octobre 1986 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce que le gouvernement fédéral fournira 1 milliard de dollars d'aide spéciale aux producteurs agricoles en 1987.

15 décembre 1987 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce le Programme spécial canadien pour les grains, qui prévoit une aide spéciale de 1,1 milliard de dollars aux producteurs agricoles en 1988.

18 juillet 1988 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve signent avec cinq grandes sociétés pétrolières une entente concernant l'exploitation des gisements d'Hibernia.

2 septembre 1988 - Le projet de valorisation du pétrole lourd de Lloydminster fait l'objet d'une entente aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engage 401 millions de dollars, ce qui établit à 31,67 p. 100 sa part du financement.

24 septembre 1988 - Les gouvernements du Canada et de l'Alberta signent avec six sociétés pétrolières une entente en vue du lancement du projet OSLO pour l'exploitation des sables bitumineux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 novembre 1988 - Le gouvernement fédéral annonce un programme d'environ 850 millions de dollars pour venir en aide aux victimes de la sécheresse, mais les rôles du gouvernement fédéral et des provinces en matière de financement font toujours l'objet d'un désaccord. (En Ontario, la question ne s'est réglée qu'au début d'août 1989.)

20 février 1990 - L'annulation de la contribution fédérale au projet de sables bitumineux OSLO est annoncée dans le budget fédéral.

30 mars 1990 - Les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture mettent fin à deux jours de conférence sans parvenir à s'entendre sur la proposition d'aide fédérale à frais partagés d'un milliard de dollars aux agriculteurs.

L'économie et le développement régional

2 juin 1986 - Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney concluent une entente générale sur la participation des provinces aux négociations sur la libéralisation des échanges.

6 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

4 août 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget quinquennal de 1,2 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

2 février 1988 - La Colombie-Britannique se retire unilatéralement de l'Entente de développement économique et régional qu'il avait conclue avec le gouvernement fédéral.

9 juin 1988 - Les premiers ministres Mulroney et Bourassa signent une nouvelle Entente de développement économique et régional Canada-Québec.

17 avril 1989 - À l'occasion d'une rencontre fédérale-provinciale des ministres du Commerce, les participants ne réussissent pas à s'entendre sur la participation des provinces aux négociations canado-américaines concernant un code des subventions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les accords fiscaux et la réforme fiscale

23 mai 1985 - Le budget fédéral prévoit des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis (FPE). Cette décision soulève un tollé de la part des provinces.

11 mars 1987 - Le projet de loi renouvelant les accords de péréquation est déposé à la Chambre (voir Mesures parlementaires); le gouvernement annonce en outre qu'il ne cherchera pas à recouvrer les 270 millions de dollars payés en trop aux provinces.

27 avril 1989 - Le budget fédéral prévoit une réduction des dépenses engagées pour le développement régional et une baisse du taux d'augmentation des paiements versés aux termes du Financement des programmes établis. Les provinces protestent.

8 août 1989 - L'annonce des modalités du projet de taxe de vente nationale par le gouvernement fédéral soulève les protestations de toutes les provinces.

9 et 10 novembre 1989 - À l'occasion d'une Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, les provinces sont unanimes à dénoncer la détermination persistante du gouvernement fédéral à appliquer sa taxe sur les produits et services.

20 février 1990 - Le budget fédéral annonce un gel de deux ans des paiements de transfert dans le cadre du FPE et l'imposition de plafonds à l'égard d'autres transferts à certaines provinces, ce qui suscite des protestations de la part de ces dernières.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cairns, Alan C. From Interstate to Intrastate Federalism in Canada. Discussion Paper no. 5, Toronto, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979.

Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le fédéralisme fiscal au Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Rapport (particulièrement le volume III). Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Doerr, Audrey D. The Machinery of Government in Canada. Toronto, Methuen, 1985.

Kernaghan, Kenneth (éd.). Public Administration in Canada: Selected Readings. 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

Québec. Projet d'accord constitutionnel: propositions du gouvernement du Québec. Mai 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). La partage des pouvoirs et la politique d'État. Volume 61 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). Les relations intergouvernementales. Volume 63 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Thorburn, Hugh G. (coordonnateur de la recherche). Les groupes de pression dans le système fédéral canadien. Volume 69 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.